

# **ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA**

## **PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO DE LOS CONCURSOS PARA ACCEDER A CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL-DPS**

Presentado por:

**LIDIA MIREYA TORRES ESCOBAR**

Cód.: 51.802.223

Presentado a:

**Dr. LUIS NELSON BELTRÁN**



**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA**

*Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios*

**Bogotá, Colombia**

**Octubre de 2015**

## **DEDICATORIA**

Este trabajo lo he de dedicar fundamentalmente a mi familia a y a la mía propia, dos sólidos pilares de quienes invariable e incondicionalmente he recibido apoyo, solidaridad, colaboración, motivación, amor y cariño. Son nuestras familias los más importantes y consistentes soportes para poder desarrollarnos como personas y profesionales, es la familia quien cohesionan plenamente nuestras vidas, independiente de las actividades que desarrollemos, el ascenso de este nuevo peldaño en mi vida es en gran parte debido a sus constantes sacrificios. Eternamente gracias.

## **AGRADECIMIENTOS**

La realización del presente trabajo representó un gran esfuerzo, no solamente de mi parte, sino de un sin número de personas que calladamente aportaron valiosos elementos que hicieron posible concretar satisfactoriamente esta investigación. Las siguientes son algunas de ellas, a quienes agradezco profundamente su apoyo, sacrificio e importantes consejos, guías y orientaciones:

A mi esposo, Idelbrando Romero Penna quien siempre estuvo a mi lado, apoyándome, tanto anímicamente como durante todo el proceso investigativo.

A mi familia de quien siempre he recibido su más incondicional apoyo.

Al Doctor Nelson Beltrán, por su constante colaboración, por su consideración y fundamentales aportes.

A la Universidad, sus funcionarios, directivos, asesores y profesores, de quienes siempre he recibido gran apoyo, asistencia y asesoría.

## INTRODUCCIÓN

*“La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascenso.*

*Para alcanzar estos objetivos, el ingreso, la permanencia y el ascenso en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, sin que motivos como raza, religión, sexo, filiación política o consideraciones de otra índole puedan tener influjo alguno. Su aplicación, sin embargo no podrá limitar ni constreñir el libre ejercicio del derecho de asociación a que se refiere el artículo 39 de la Constitución Política.”<sup>1</sup>*

La Constitución de 1991 está cargada de una serie de principios, valores, derechos, deberes y procedimientos dentro de los cuales están los relacionados con la gestión pública y con la selección de personal para los entes estatales, aquellos buscan materializar lo que significa e implica un Estado social o constitucional de derecho como el nuestro, sin embargo, después de veinticuatro años de promulgada la actual Constitución Política de Colombia, aún se tienen serias dificultades para hacer efectivo el principio del mérito y de la igualdad en el acceso a la función pública, debido en buena medida, a la inadecuada lectura que viene haciendo el legislador colombiano sobre la concepción y el alcance del sistema de carrera administrativa, como principio rector del empleo público en Colombia, lo que ha dejado en manos de la jurisdicción constitucional, a través de sus diferentes pronunciamientos judiciales, el señalamiento de los criterios orientadores, teniendo como base de su actuación las acciones de inconstitucionalidad

---

<sup>1</sup> Ley 443 de 1998, art. 1º.

impetradas por muy diversos ciudadanos contra las normas legales que se han expedido para regular esta materia.

En lo relacionado a la supervisión, control y vigilancia, la Comisión Nacional del Servicio Civil, el ente facultado, en ejercicio de tales funciones cumplirá, entre otras, la atribución de recibir las quejas, reclamos y peticiones escritas, presentadas a través de los medios autorizados por la ley y, en virtud de ellas u oficiosamente, realizar las investigaciones por violación de las normas de carrera que estime necesarias y resolverlas observando los principios de celeridad, eficacia, economía e imparcialidad.

En cuanto a los principios de eficacia y eficiencia, la Corte ha afirmado en relación con el primero, que la eficacia está soportada en varios conceptos que se hallan en la Constitución Política, especialmente en el artículo 2º, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; el art. 209 señala su obligatorio acatamiento por quienes ejercen la función administrativa; el art. 365 se refiere a uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos; en los artículos 256 numeral 4o., 268 numeral 2º, 277 numeral 5º y 343, se estipula relativos su control de gestión y resultados.

En cuanto al principio de celeridad, la jurisprudencia ha sostenido que éste implica para los funcionarios públicos el objetivo de otorgar agilidad al cumplimiento de sus tareas, funciones y obligaciones públicas, hasta que logren alcanzar sus deberes básicos con la mayor prontitud, y que de esta manera su gestión se preste oportunamente cubriendo las necesidades y solicitudes de los destinatarios y usuarios, esto es, de la comunidad en general. Igualmente ha señalado esta Corporación, que este principio tiene su fundamento en el artículo 2º de la Constitución Política, en el cual se señala que las autoridades de la Nación tienen la obligación de proteger la vida,

honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades de los ciudadanos, al igual que asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, lo cual encuentra desarrollo en artículo 209 superior, ya mencionado, al declarar que la función administrativa está al servicio de los intereses generales entre los que se destaca el de la celeridad en el cumplimiento de las funciones y obligaciones de la administración pública.

Principio de moralidad: acerca del principio de moralidad en el ámbito de los deberes jurídicos de la administración pública, recuerda la Corte que el artículo 6° de la Constitución Política señala que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

La referencia a los anteriores principios, derechos, acciones y entes de control deviene de considerar que los procesos de provisión de personal de carrera para las diferentes entidades estatales que los requiere, deben ser estrictamente acatados, seguidos y controlados en lo que corresponde a cada parte involucrada, según las normas regulatorias aplicables, y sobre todo para hacer valer el principio meritocrático sobre los cuales gira, sin embargo, muchos han sido los casos en los cuales se han presentado grandes cuestionamientos y notorias falencias en los mismos, lo que ha acarreado que se interpongan un sin número de acciones ante la jurisdicción contenciosa administrativa y otras ante la jurisdicción ordinaria contra tales procesos de selección de personal, acciones que buscan defender derechos que se consideran vulnerados o invalidar procedimientos que se consideran no ajustados a los mandatos legales vigentes.

En esta situación se encuentra el proceso de selección de personal gestado por el Departamento para la Prosperidad Social, DPS y regulado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, según el Acuerdo 524 del 13 de agosto de 2014, *“por el cual se convoca a concurso*

*abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Convocatoria N° 320 de 2014 – DPS”.*

El presente estudio acomete el análisis del estado jurídico y administrativo del mencionado proceso de selección, proceso que está en desarrollo y sobre el cual han surgido serias dudas en lo referente a su constitucionalidad, su legalidad, su aspecto procedimental y términos de ejecutoria, y en lo referente a la presunta vulneración de específicos derechos de las personas que están en situación de provisionalidad en el DPS, la entidad convocante, que pretende incorporar al sistema de carrera administrativa a 994 funcionarios, lo que es un cambio bastante significativo de personal, escenario que no es ajeno a las contradicciones y conflictos cuando están en juego tantos e importantes intereses de lado y lado.

Aquellos específicos cuestionamientos al proceso del concurso se ven reflejados en lo que señala la investigadora Ortega Suescún, Dina Lisbeth: “Después de 20 años de promulgada la Constitución Política, aún existen serias dificultades para hacer efectivo el principio del mérito, de la igualdad en el acceso a la función pública, debido entre otros factores, al incumplimiento de las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en cuanto a la organización de los concursos públicos, mediante un sistema, ágil, efectivo y congruente con las necesidades laborales del país y de los ciudadanos.”

# **PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO DE LOS CONCURSOS PARA ACCEDER A CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL-DPS**

## **CAPÍTULO I**

### **ANTECEDENTES DEL PROBLEMA**

“Uno de los antecedentes más remotos para profesionalizar la función pública colombiana se encuentra en el artículo 62 de la Constitución de 1886, que limitó la atribución nominadora del presidente de la República, de los gobernadores y de los alcaldes, ya que, conforme a ella, el libre nombramiento y remoción sólo podía hacerse "de acuerdo con las normas que expida el Congreso para establecer y regular las condiciones del acceso al servicio público, de ascensos por méritos y antigüedad, de jubilación, retiro o despidos". Por tanto, “todo nombramiento y remoción debía ajustarse a las normas expedidas por el legislativo, tendientes a regular, entre otras cosas, las condiciones de acceso al servicio y las de retiro o despido de él”<sup>2</sup>

Este proceso continuará con la presentación del primer anteproyecto de carrera administrativa en 1902, cuando durante el gobierno de José Manuel Marroquín, el General Rafael Uribe Uribe lo presentó a consideración del Congreso, a través de la Comisión Delegada para la Reforma del Estado (Puentes, 2004).

Sin duda alguna este proyecto contemplaba los principios básicos de un sistema de mérito para la función pública, bastiones sobre los cuales, aún hoy se busca construir un sistema moderno de gestión del talento humano al servicio del Estado. Sin embargo, como muchos

---

<sup>2</sup> RAMÍREZ MORA, Juan Manuel. La carrera administrativa en Colombia - análisis y perspectivas -. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Administración de Empresas y Contaduría Pública Maestría en Administración Bogotá, Colombia 2011.



intentos posteriores, este proyecto no prosperó, debido entre otras razones a la difícil situación política que atravesaba el país por aquel momento. (Ramírez Mora, 2011).

Históricamente la carrera administrativa en Colombia ha transitado íntimamente ligada a la evolución del Estado y al régimen político dominante.

No obstante el art. 62 de la Constitución de 1886, después de un dominio de 44 años por parte de la ideología conservadora, la cual fue incapaz de dirigir la nación por la senda de la modernidad y la industrialización y de hacer valer el mencionado artículo, el partido liberal llega al poder en 1930. Este trajo consigo un ideario diferente que implicaba, entre otras, la modernización estatal y el impulso económico como respuesta al evidente atraso en que encontraba el país.

La carrera administrativa en Colombia nace en el año 1938, con la expedición de la Ley 165, pero su verdadero origen debe ser examinado a la luz de la reforma constitucional y política llevada a cabo en el primer gobierno del presidente Alfonso López Pumarejo en 1936.

Entre los puntos más destacados de tal reforma tenemos: a) La propiedad privada como función social que implica obligaciones y la posibilidad de expropiación por motivos de interés social; b) La intervención del Estado en la economía, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho; c) Consagró el trabajo como una obligación social que goza de especial protección del Estado y d) garantizó el derecho de huelga. Por lo anterior, no hay que dudar que la reforma introdujo elementos propios del Estado Social de Derecho:

*“El nombre de López quedará por tanto asociado en la historia nacional al principio del fortalecimiento del Estado y a su utilización en beneficio de las mayorías. Esa doble aspiración*

*la concretó en su brega por asegurar la autonomía del engranaje administrativo y político respecto de los grupos que tiene la ganancia como móvil”* (Molina, 1986).<sup>3</sup>

La expedición del sistema de carrera administrativa para la provisión de empleos públicos en el año 1938, el *“primer intento en la búsqueda de una administración técnica de los recursos humanos vinculados con la administración pública”* (Calderón, 2004: 9), corresponde fielmente a las directrices enunciadas en la reforma de 1936, pues intenta: 1) Abolir la práctica del botín político y de la concepción patrimonialista del empleo público; 2) Dotar al Estado de personal capacitado para que pudiera actuar conforme al nuevo papel interventor en la economía; 3) Facilitar la gestión administrativa mediante la delegación de ciertas actividades que siempre requieren la actuación de funcionarios del Estado. 4) Dar estabilidad y tranquilidad a los funcionarios públicos (Suárez Castañeda, 2004).

A este respecto, el profesor Calderón (2004: 6) nos recuerda que hasta 1938 el Presidente de la República tenía la facultad de nombrar y remover los funcionarios del gobierno central, lo que hacía primar los intereses políticos y las recomendaciones, sobre los méritos y las capacidades; convirtiendo la función pública en —botín para el grupo dominante y recompensa para pagar servicios en la lucha partidaria. (Younes, 1998:158).<sup>4</sup>

La ley 165 de 1938 pretendió aplicar la carrera administrativa para los empleados del nivel nacional, departamental y municipal, introduciendo novedoso derechos tales como la inamovilidad (estabilidad), ascenso por mérito y competencia, prestaciones sociales, y capacitación. Se creó el Consejo de administración y Disciplina para la administración del

---

<sup>3</sup> Citado por Jiménez Benítez, William. Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

<sup>4</sup> Citados por Ramírez Mora, Juan Manuel. La carrera administrativa en Colombia - análisis y perspectivas - Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Administración de Empresas y Contaduría Pública Maestría en Administración Bogotá, Colombia 2011.

sistema compuesto por cinco miembros elegidos por el gobierno, y se crearon réplicas de este consejo a nivel territorial. La ley no definió qué era la carrera administrativa y solamente alcanzó a cobijar a 3.000 funcionarios. (Arana de Ramírez, 1972).

Como una oportunidad desaprovechada, la aplicación de esta ley fue un fracaso debido a las siguientes razones:

a) Por razones de orden político, pues el nuevo sistema chocó con las inveteradas prácticas clientelistas y de botín político. b) La agudización de la confrontación partidista entre liberales y conservadores va generar un sectarismo más acentuado en cuanto al manejo del poder estatal; esto degenerará en la eliminación física del adversario político (como en el mejor planteamiento Schmitteriano de la política) y dará paso al triste periodo conocido en Colombia como “la violencia” que se prolongará hasta 1953. c) Razones de orden técnico tales como: 1) el derecho a la inamovilidad, condicionó negativamente al empleado; 2) falta de autonomía del órgano de administración de la carrera; 3) escasez de recursos presupuestales y de personal; 4) tiempo parcial de los consejeros (Arana de Ramírez, 1972).

En 1945, en el primer periodo de gobierno de Alberto Lleras Camargo, se produjo una reforma constitucional de carácter “técnico” (De Zubiría Samper; 2004), en ella se introduce la planeación en el sector público al determinar que el Congreso fijaría los planes y programas a que se sometería el fomento de la economía y las obras públicas... Por otro lado, se crean los departamentos administrativos (como entidades técnicas); se adopta el régimen especial de Bogotá como distrito especial (sólo desarrollado hasta 1954, con la anexión de seis municipios al

distrito) y se otorga al Presidente de la República la atribución de nombrar cualesquier persona para empleo nacional que no corresponda a otra autoridad...<sup>5</sup>

Posteriormente, a raíz de la cruenta y larga “época de la violencia” bipartidista, llega al poder el General Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) quien se lo tomó para supuestamente pacificar el país, después de 4 años de gobierno, “Los partidos tradicionales reaccionaron frente a la amenaza que representaba Rojas Pinilla y entre 1956-57 decidieron deponer sus rencores y diferencias para crear un Frente Nacional que permitiera el retorno de la legalidad al país. Fue así como en 1957 organizan un paro nacional que termina con la renuncia del dictador, dejándose el gobierno en manos de una Junta Militar provisional.”<sup>6</sup>

El pacto celebrado en la ciudad española de Sitges, el 20 de julio de 1957, entre los dirigentes de los dos partidos tradicionales –Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez-, será el origen de la reforma del 57, cuyos puntos centrales fueron los siguientes:

1) Necesidad de legitimar las instituciones recurriendo a la voluntad popular, lo cual se plasmará en un plebiscito;

2) Integración paritaria del parlamento por los dos partidos, de manera transitoria, para luego retornar a la confrontación democrática pero “jamás” sin el criterio de hegemonía totalitaria;

3) Restringir el poder del Presidente y de los altos dignatarios para despedir libremente a los empleados de la administración (Molina, 1986).

Sobre este último asunto, se expresa lo siguiente: “Un primer límite tiene que ser la urgentísima creación de una carrera de Servicio Civil que suprima el concepto de que el

---

<sup>5</sup> JIMÉNEZ BENÍTEZ, William. Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

<sup>6</sup> Ibídem.

vencedor político tiene derecho a los despojos del vencido y a alterar de arriba abajo la Administración Pública, sustituyendo a todos los empleos por nuevos favoritos (...) Dar garantía constitucional al trabajador administrativo, hacer de esos funcionarios ciudadanos neutrales en la lucha política y crear, por fin, una carrera respetable y seria de especialistas en el manejo de los recursos públicos...” (Arana de Ramírez, 1972: 55).

Con el Frente Nacional se implementa un sistema cuyo objetivo era que aportara soluciones a la violencia política antes mencionada, sumado a esto, el crecimiento de la economía exigía una administración pública diferente en razón a la creación de nuevas entidades descentralizadas.

Para el año 1958 la Ley 19 señala el ámbito de aplicación en que los empleados quedan comprendidos y cuáles de ellos pertenecen a la carrera administrativa, la clasificación de empleos y sus requisitos, se ordena la formación de los cuadros administrativos y la determinación de las atribuciones del Presidente de la República en relación con el servicio Civil. Para la ejecución de las previsiones, se crea el Departamento Administrativo del Servicio Civil, La Escuela Superior de Administración Pública, la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado; además se otorgan facultades extraordinarias al presidente para reglamentar los aspectos de la carrera. (Jiménez, 2005).

En el año 1960, (gobierno de Alberto Lleras Camargo) el crecimiento del aparato público era mayor, pero de forma desorganizada, por lo que se expidió el Decreto 1732 que establece por segunda vez un sistema de carrera administrativa, mediante este se adoptó el Estatuto de Carrera Administrativa y se consagraron otras normas sobre el Servicio Civil. Se establece que el Servicio Civil está integrado por todos los empleos civiles de la Rama Ejecutiva, de estos empleos unos pertenecen a la Carrera Administrativa y otros no; estableció la obligación que

para la provisión de un empleo de Carrera Administrativa, se solicitara el nombre del candidato a la Comisión Nacional del Servicio Civil. La comisión tenía entre sus funciones, la de establecer las listas de personas capacitadas para las distintas clases de empleos públicos, con base en los resultados de los concursos que periódicamente debía realizar el Departamento Administrativo del Servicio Civil, según las normas dictadas por dicha comisión. Además se precisaron las condiciones y garantías del funcionario público, el régimen disciplinario, el sistema de clasificación de servicios y el ámbito de aplicación de la carrera administrativa. (Jiménez, 2005).

La Reforma de 1968, en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo se expiden los Decretos 1050 y 3130 de 1968 que fueron el primer Estatuto Integral de la Administración Pública, en los cuales se definen las instituciones administrativas con sus características, cuya aplicación es del orden nacional.

“En 1968, en pleno auge del intervencionismo estatal, en nuestro país se produjo una de las más importantes reformas administrativas, que se caracterizó, precisamente, por buscar una organización estatal coherente y sistemática, que permitiera su tecnificación y modernización con la aplicación de criterios y principios que hicieran más comprensible para el ciudadano el cada día más complejo aparato estatal” (Rodríguez, 2003: 2).

Al entender de algunos, esta reforma fue paradójica, pues de un parte fortaleció el ejecutivo al reservarle la iniciativa legislativa en las materias de presupuesto, planeación y estructura administrativa; de otro lado, da lugar a la descentralización funcional o por servicios (entidades descentralizadas) y da algunas concesiones en materia de descentralización territorial (asociaciones de municipios, áreas metropolitanas, categorización de municipios, juntas administradoras locales, y el situado fiscal) (De Zubiría Samper, 2004).

En términos generales y para lo relacionado con la carrera administrativa, esta reforma significó un retroceso. Los decretos-ley expedidos determinaron las condiciones del empleo ordinario, en periodo de prueba y provisional, y se mantienen los conceptos del sistema de carrera pero con modificaciones en su aplicación. En primer lugar, se restringe la carrera administrativa al nivel nacional y en segundo término, se ordenó una incorporación masiva de funcionarios con el único requisito de la antigüedad y de la calificación de servicios. Esta práctica va a generar un precedente perverso que irá en contravía de los postulados del acceso y permanencia por mérito: “El decreto 2400/68 creó lo que he llamado, y lo sigo haciendo, ventana siniestra de la carrera por haber instituido el ingreso extraordinario a ella, el cual es justamente opuesto al sistema de mérito. Esta figura se repitió en varias ocasiones, inclusive, hasta después de la Constitución de 1991, así: a través del decreto 573 de 1985 (sic), en la ley 61 de 1987, y en la ley 27 de 1992, esta última posterior a la constitución hoy vigente” (Puentes, 2004: 52-53).

En 1987 se expide la Ley 61 que recupera el establecimiento del ingreso a la carrera administrativa por el sistema de mérito; sin embargo como ya se había dicho también permitió la inscripción automática para aquellos empleados que tenían antigüedad y se limitó al nivel nacional. Entre otras disposiciones cabe señalar que estableció como causal de la pérdida de los derechos de carrera, el tomar posesión de un empleo de carrera diferente a aquel del cual es titular, sin haber sido seleccionado mediante concursos; prohibió que al empleado de carrera se le hagan nombramientos provisionales. Con ellos se quiso poner término a las “promociones” o “ascensos” de hecho, esto es, sin haber adelantado los concursos correspondientes. Igualmente la Ley 61 sancionaba con la pérdida de los derechos de carrera, al funcionario que ocupa un empleo de libre nombramiento y remoción, sin que previamente le haya sido conferida comisión para el efecto (Suárez Castañeda, 2004).

Conforme con lo antemencionado, mediante la Ley 61 de 1987, se autoriza una incorporación extraordinaria de los funcionarios vinculados en forma provisional, que ocupan cargos de carrera, ante la ausencia de los concursos de méritos, cuestionándose con ello las funciones del Consejo Superior del Servicio Civil, de regular un ingreso por mérito a la carrera administrativa a través de los concursos públicos. La conformación de la Consejo Superior del Servicio Civil, se modifica nuevamente por medio de la Ley 41 de 1988, el cual quedó integrado por seis miembros representantes del órgano ejecutivo y uno de los empleados oficiales, esta disposición se mantuvo hasta la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente, que estudio, proyectó y consolidó la expedición de la Constitución Política de 1991.

#### La constitución del 91 y la carrera administrativa

“Durante los años noventa la carrera administrativa se transforma, con la Constitución de 1991, allí se establece orientaciones a nivel nacional como para los departamentos, municipios y distritos; además se crea la Comisión Nacional de Servicio Civil con el fin de velar por este nuevo sistema. Es a partir de este momento donde cualquier ciudadano puede postularse como servidor público sin ningún tipo de discriminación en condiciones de igualdad, a partir de un proceso de concurso abierto de méritos”.<sup>7</sup>

En la nueva carta política se eleva a constitucional la carrera administrativa, en su artículo 125 la constitución dice:

“Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los

---

<sup>7</sup> ORTEGA SUESCÚN, Dina Lisbeth. APORTES JURÍDICOS PARA UNA RENOVACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA. Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Bogotá, Colombia. 2012.



cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes...”

Para la implementación y ejecución del nuevo mandato constitucional, se decreta la Ley 27 de 1992, esta estipula una serie de modificaciones, se dictan allí normas de regulación frente a la carrera administrativa y la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC. Reguló la carrera para las entidades tanto del nivel nacional como territorial, clasificó los empleos, asignó a las entidades la competencia de desarrollar los procesos de selección, desarrolló el derecho a la reincorporación e indemnización, estableció garantías para los limitados físicos y la maternidad y consagró un sistema de ingreso extraordinario para los empleados del nivel territorial. Esta define en su artículo 1º, lo que es la carrera administrativa:

De la carrera administrativa. “...es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer a todos los Colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en sus empleos y la posibilidad de ascender en la carrera conforme a las disposiciones mencionadas en el artículo 2º de la presente ley. Para alcanzar estos objetivos el ingreso, permanencia y ascenso en los empleos que no sean de libre nombramiento y remoción se hará exclusivamente con base en el mérito, sin que en ellos la filiación política de una persona o consideraciones de otra índole puedan tener influjo alguno.”

Posteriormente surge la Ley 489 de 1998, esta derogó los famosos Decretos Leyes 1050 y 3130 de 1968 y 130 de 1976, que constituían los estatutos básicos de la administración pública nacional hasta entonces. Esta legislación regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública; establece que se aplica tanto a los organismos y

entidades nacionales como a los de las entidades territoriales, estos últimos en cuanto a las reglas sobre principios de la función administrativa, delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución. (Jiménez Benítez, 2005).

En 1998 se expide la Ley 443 sobre carrera administrativa, de cuyo nacimiento nada tuvieron que ver las anteriores reformas, pues seguía más bien una lógica propia al desarrollar los ordenamientos superiores de la constitución, por un lado, y por el otro, como reemplazo de la Ley 27 de 1992 que había empezado a mostrar sus limitaciones, esta ley dictó normas tendientes a la racionalización del gasto público y en el artículo 30 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para suprimir o fusionar dependencias, órganos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional que desarrollen las mismas funciones, con el propósito de reducir el gasto público. Como resultado se suprimieron 7 entidades, se fusionaron 12 y se reestructuraron 11 (Rodríguez, 2003).

Entre las características de la nueva normativa tenemos: 1) Se reformó la composición de la Comisión del Servicio Civil y se crearon Comisiones departamentales y distritales; también se le asignaron competencias sancionatorias; 2) Se prohíben las ya famosas inscripciones extraordinarias; 3) Se ajustó la clasificación de los empleos de libre nombramiento y remoción a los pronunciamientos de la Corte Constitucional; 4) Se creó una nomenclatura única de empleos para el nivel territorial, terminando con la dispersión de nomenclaturas y requisitos; 5) Estableció que las modificaciones a las plantas de personal debería estar respaldado por un estudio técnico y por razones del servicio; 6) El derecho preferente para la reincorporación por supresión de un empleo de carrera podrá hacerse efectivo en cualquier entidad y no sólo en la que se laboraba.

“La conformación de la CNSC, de las Comisiones Seccionales y Distrital fueron demandadas por no sujetarse a la Constitución, por lo cual la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-372 de 1999 las declaró inexecutable, además de otros aspectos contemplados en la ley como la facultad de las entidades para desarrollar sus propios procesos de selección. De 1999 a 1994 no estuvo reglamentada la carrera administrativa ni existió órgano que las administrara y vigilara.”<sup>8</sup>

En el año 2004 se emite la Ley 909, esta conformó la actual Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC- como un organismo autónomo e independiente del ejecutivo. La institucionalización de esta ley ha cobrado relevancia por la actividad que han tenido los actores encargados de la misma: La Comisión Nacional del Servicio Civil, el Congreso de la República y la Corte Constitucional.

Esta norma señaló la obligación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, de expedir las orientaciones y los lineamientos generales con los cuales se realizarían los procesos de selección, de concursos públicos, así como la actualización del registro público de carrera administrativa, siendo congruente con lo dispuesto en el artículo 130 de la Constitución Nacional que señala:

“Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial”.

---

<sup>8</sup> GÓMEZ ADAIME, Eduardo. Análisis del proceso de institucionalización de la carrera administrativa en Colombia durante el periodo comprendido entre 1991 a 2010. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Maestría en estudios políticos Bogotá, D.C. julio 01 de 2011.

Debe recordarse que las leyes que han pretendido desarrollar el régimen de carrera en nuestro país a partir de 1991, en su orden son: La Ley 27 de 1992, la Ley 443 de 1998 y la Ley 909 de 2004, esta última actualmente vigente, todas con esa finalidad tan importante. Sin embargo, ese ideal no ha logrado materializarse por muchas razones entre las que destacamos la inexistencia de un régimen de transición que permitiera que personas que han venido prestando sus servicios satisfactoriamente, durante un buen tiempo, puedan inscribirse sin necesidad de presentar un concurso público. Si bien es cierto que algunas normas pretendieron dar una protección especial a los empleados provisionales, también lo es que la Corte Constitucional reiterativamente ha considerado que en virtud de lo dispuesto en el Artículo 125 de la Carta Política no es posible obviar el concurso para acceder a la carrera y tampoco se pueden establecer condiciones más ventajosas para este personal frente a los demás aspirantes...

Creemos que el Constituyente en el año de 1991 debió haber consagrado un régimen de transición que hubiera mantenido para el personal vinculado la figura de la inscripción extraordinaria de manera transitoria, esto es para aquellas personas que durante algún tiempo (la normatividad derogada hablaba de 5 años) hubieran laborado en un cargo de carrera, así no hubieran concursado, es decir para los provisionales que demuestren que han cumplido cabalmente sus obligaciones. De esta manera no se presentarían situaciones a todas luces injustas de personas que tienen un amplio conocimiento de los aspectos relacionados con el cargo, lo desempeñan ejemplarmente, y por no superar las pruebas (muchas veces mal elaboradas) quedan por fuera de la entidad. Los intentos que se han realizado para lograr la inscripción masiva en carrera han tenido muchos obstáculos y creemos que se seguirán presentando por la razón anotada. Para algunos es evidente que no se está compitiendo en igualdad de condiciones y de

ahí que se presenten un sinnúmero de acciones legales tratando de impedir que concluya satisfactoriamente.

Después de 20 años de promulgada la Constitución Política, aún existen serias dificultades para hacer efectivo el principio del mérito, de la igualdad en el acceso a la función pública, debido entre otros factores, al incumplimiento de las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en cuanto a la organización de los concursos públicos, mediante un sistema, ágil, efectivo y congruente con las necesidades laborales del país y de los ciudadanos. (Ortega Suescún, 2012).

#### ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS, EL ESTADO DEL ARTE

En relación con las investigaciones que se han realizado sobre el tema objeto del presente estudio se han considerado de importancia y pertinencia las siguientes:

**A.** Texto del Doctor CAMARGO HERNÁNDEZ, DAVID FRANCISCO. Funcionarios públicos: evolución y prospectiva. Editorial B - EUMED. 2005. JF1601 -- C172 2005eb. ISBN electrónico 9788468953236.

El texto gira entorno del recurso humano como eje fundamental en el engranaje institucional iniciando con la conceptualización de lo que es Estado, administración pública, servidor público y presenta una breve descripción del empleo público en Colombia.

Es una investigación extensa, pues no solamente trata el asunto colombiano, sino que hace un recorrido por diferentes países para saber cómo ha sido el proceso de institucionalización

de la carrera administrativa en el ámbito internacional y así tener un punto de referencia para conocer el grado de evolución en Colombia.

El Dr. Camargo Hernández hace una reflexión sobre la ética en el trabajo y los comportamientos corruptos de vieja data practicados en Colombia, a su vez se propone una posible metodología para incrementar la productividad de los funcionarios públicos.

Además, se hace un análisis de la tipología del funcionario público y presentan posibles alternativas para el mejoramiento del desempeño señalando los procesos de planificación como alternativas de redireccionamiento.

**B.** Libro del Doctor PACHÓN LUCAS, CARLOS. Empleo y carrera administrativa: entidades nacionales, departamentos, municipios. Editorial Nueva Legislación Ltda. Diciembre 2013. SBN impreso 9789589808566. ISBN electrónico 9781449294144. Bogotá D.C.

El Dr. Pachón, en este importante libro, nos plantea la hipótesis de la gran crisis del concepto de funcionario público en Colombia. Contrasta las diferencias existentes, entre lo que fue la sobrepoblación de empleados públicos en tiempos no muy lejanos y la insuficiencia que en algunas entidades estatales se presentan hoy en día, en donde el funcionario público es sustituido por formas desprovistas de sentido de pertenencia, responsabilidad y compromiso con la misión estatal encomendada. Formas que el autor denomina “indecentes”.

El texto va dirigido a funcionarios públicos en general, sin embargo tiene un carácter un tanto situacional lo que lo hace atractivo especialmente para profesionales de cierto rango directivo de la administración pública colombiana.

**C.** Artículo del Doctor GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, EFRÉN. Situación del régimen de carrera administrativa en Colombia. Instituto de postgrados. Universidad Libre. Revista verba

iuris (la palabra del derecho). Año XIII - Número 20 - II Semestre 2008. Bogotá D.C. ISSN 0121-3474.

El trabajo del Dr. Efrén González presenta de forma clara y mediante un análisis crítico la situación del régimen de carrera administrativa en Colombia que se presentaba en el año 2008, situación que persiste y es muy similar a la actual.

El Dr. González en su escrito aborda asuntos tanto jurídicos, como políticos e históricos para el desarrollo del mismo.

Se refiere, además de la necesidad de establecer una normatividad y los procedimientos efectivos que aseguren el sistema de mérito como opuesto al clientelismo, el favoritismo, el amiguismo y nepotismo con la finalidad de garantizar en condiciones de igualdad el derecho constitucional de acceder a cargos y funciones públicos, así como la necesidad de crear una administración depurada, eficiente, eficaz e íntegra moralmente.

**D. Tesis del Doctor RAMÍREZ MORA, JUAN MANUEL.** La Carrera Administrativa en Colombia, análisis y perspectivas. Tesis de investigación presentada como requisito parcial para optar al título de Magister en Administración Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Administración de Empresas y Contaduría Pública. 2011.

Este trabajo identifica los diversos factores que han impedido una óptima implementación de la carrera administrativa en Colombia, vista esta como una herramienta técnica de gestión del talento humano al servicio del Estado Colombiano. Para el desarrollo de la investigación el Dr. Ramírez Mora inicia con un recuento histórico que nos lleva hasta la aparición y establecimiento del Estado moderno. Pasa luego a la caracterización de elementos como la burocracia, para desembocar luego en la conformación de lo que hoy es el Estado de Derecho que propugna por

la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos colombianos de acceder a la función pública teniendo con fundamento exclusivo el mérito de los aspirantes.

**E.** Artículo del Doctor JIMÉNEZ BENÍTEZ, WILLIAM GUILLERMO. Teoría y práctica del sistema de mérito a través de las reformas del Estado en Colombia. Revista Reflexión Política ISSN: 0124-0781 vol. 14, núm. 28 diciembre, 2012, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

El Dr. Jiménez Benítez aborda el tema críticamente al iniciar su estudio manifestando que a pesar de que el sistema de mérito en la provisión de los empleos públicos se introdujo en Colombia desde 1938, no ha dado los resultados esperados. El artículo estudia las razones por las que insuficientemente ha funcionado el sistema de carrera administrativa en Colombia a lo largo de las diferentes reformas administrativas y del Estado realizadas desde 1936. Para su desarrollo el Dr. Jiménez utiliza una metodología cualitativa basada en las técnicas de revisión documental y observación directa sobre fuentes primarias y secundarias. El autor analiza nueve grandes reformas del Estado y se establece si hubo desarrollos de la carrera administrativa; luego, se ofrece un análisis de los intentos de ingreso extraordinario a la carrera administrativa, intentos realizados por el legislativo colombiano y los fallos de la Corte Constitucional al respecto. Según el estudio, se puede concluir que perviven los modelos patrimonialistas y de botín político, junto al sistema de acceso y promoción por mérito.

**F.** Artículo del Doctor VALDÉS LÓPEZ, EMIRO CARLOS. La provisionalidad y la facultad discrecional de la administración en el ordenamiento jurídico colombiano. Revista Facultad de Derecho y ciencias políticas. Vol. 39, No. 110. Medellín - Colombia. Enero-Junio de 2009, ISSN 0120-3886.



En este estudio se aborda el análisis que hace el autor a una investigación titulada “La figura legal de la provisionalidad como medio de defraudación de los fines del Estado y la Función Pública” de la cual el mismo autor hizo parte. Se trató de una investigación que se llevó a cabo teniendo como fundamento referencial los fallos que ha proferido el Consejo de Estado en los últimos años, en los cuales se ha pronunciado y ha fortalecido una jurisprudencia que legitima el uso abusivo de los nombramientos en provisionalidad por parte la Administración Pública en el país.

Se analiza también la resistencia que al interior de la Corte Constitucional de Colombia ha generado esta práctica en contraposición a los pronunciamientos del Consejo de Estado. Al final, se describe el gran problema social que involucra al Estado como empleador que trata injustamente a sus servidores.

**G.** Artículo para revista del Dr. VERGARA MESA, HERNÁN DARÍO denominado Principio del mérito y derechos fundamentales: elementos para el diseño institucional de un sistema de carrera administrativa en la perspectiva de los derechos fundamentales. Estudios de Derecho - Vol. LXVIII. N° 152, diciembre 2011. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Antioquia. Medellín. Colombia.

El Dr. Vergara Mesa aborda el asunto desde la perspectiva de los derechos fundamentales como uno de los basamentos de las instituciones públicas, esta perspectiva, señala el Dr. Vergara Mesa, es una de las consecuencias inevitables de la formulación del Estado constitucional de derecho acogida por la Carta Política de 1991.

El mérito es uno de los principios formales estratégicamente planteados por el Constituyente de 1991, ello para hacer efectivo el sistema de derechos sobre los que se fundamenta el nuevo texto constitucional.

El artículo plantea que debe existir por parte del Estado la garantía de los principios sobre los que descansa el cumplimiento de su función administrativa, principios constitucionales tales como la igualdad, la transparencia, la eficiencia, y la eficacia en el cumplimiento de la función pública y especialmente de la función administrativa.

Finalmente, el estudio esboza la necesidad de que se discuta la posibilidad de un diseño institucional del sistema de carrera desde la perspectiva de los derechos fundamentales.

**H.** Artículo para revista de la Doctora SERRATO MORENO, MÓNICA LILLY. Diferenciación entre ingreso y ascenso en la función pública colombiana como garantía de un actuar eficaz de los diferentes órganos estatales. Revista digital de Derecho Administrativo. Núm. 12, 2014. Bogotá D.C. Universidad Externado de Colombia.

La Doctora Serrato Moreno plantea que en Colombia existió una legislación en la que el ascenso para los empleados públicos con derechos de carrera administrativa tuvo un mayor alcance de protección, la reglamentación de hoy en día deja de lado el sistema cerrado que, si se estudia detalladamente no era discriminatorio, pues este permitía hacer efectiva la garantía de una ventaja para quienes podían aspirar a obtener un ascenso a partir del mérito y la experiencia adquiridos con anterioridad a su proceso de promoción.

Se infiere del anterior análisis que existe la necesidad de implementar algún tipo de mecanismo que proteja al servidor público de carrera, para que pueda, a su vez, ascender, crecer y desarrollarse, es preciso por tanto, la consolidación de un sistema protector, impulsador y profesionalizante, que incentive a los servidores públicos sobre los cuales recae la responsabilidad de mantener activo y funcional el aparato estatal.

**I.** Artículo para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad de Antioquia de la Doctora CAICEDO GUTIÉRREZ, MARY LUZ. La

provisionalidad dentro del marco de la carrera administrativa. Diálogos de Derecho y política. Número 14. Año 6. ISSN 2145-2784. Mayo-Agosto de 2014. Pág. 124.

En este trabajo, la Doctora Caicedo Gutiérrez nos expone la problemática planteada al existir una lógica tensión, entre el tipo de servidor público que ha accedido a cargos de carrera administrativa provisionalmente, que ha permanecido cobijado a lo largo de los años por el régimen laboral estatal bajo el status de empleado de carrera, y el postulado constitucional del mérito.

Tal tensión a suscitado uno de los debates jurisprudenciales más complejos que haya tenido la función pública: “el servidor público en calidad de provisionalidad dentro del marco de la carrera administrativa”.

La Doctora Caicedo Gutiérrez analiza las diferentes posturas jurídicas y las posiciones opuestas. Señala además, que entre estas deambula el servidor público provisional quien en apariencia funge temporalmente como de carrera propiamente tal. Sin embargo, debido al desarrollo y aplicación de los principios de la función pública: igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad y transparencia, estos hicieron que miles de servidores públicos en calidad de empleados de carrera en provisionalidad, que sirvieron al Estado durante años y que creyeron establecer con él una relación laboral permanente y jurídicamente estable, aclararan su situación, lo que implicó que o bien pasaran a formalizar su vinculación con el Estado o la concluyeran definitivamente.

La Doctora Caicedo Gutiérrez señala que “con el fin de solventar en gran medida las inquietudes más relevantes que giran en torno a la figura del cargo de provisionalidad en la carrera administrativa, se busca establecer una respuesta sustentada en las posiciones adoptadas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado a lo largo del tiempo...”

**J.** Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de Magister en Derecho, profundización en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Doctora ORTEGA SUESCÚN, DINA LISBETH. Aportes jurídicos para una renovación de la carrera administrativa en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. 2012.

La Doctora Ortega, al inicio de este trabajo, se refiere a que el Estado Colombiano es el mayor empleador y que por ser la estabilidad laboral una de las razones más atractiva para su consecución, los cargos de las entidades públicas son los empleos más buscados por los ciudadanos colombianos en todos los niveles.

Luego, la Doctora Ortega nos permite un vistazo histórico en el que nos recuerda que “desde sus inicios, la clase política descubrió en el empleo público una herramienta ventajosa para atraer al pueblo a sus movimientos, y después para pagar favores políticos, por considerarse una de las vías más expeditas para conseguir abundancia.” para concluir que, como intento legislativo de terminar tal situación, la regulación del acceso y permanencia en empleo público se encuentra en la “Ley 909 del 2004”, que reglamenta la carrera administrativa y el funcionamiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), como ente que regula y supervisa el ingreso y movilidad dentro del servicio público.

Por lo anterior, y siguiendo aquellos lineamientos, para ingresar a la carrera administrativa la CNSC debe planear, ejecutar y evaluar los concursos públicos.

Considera, sin embargo la investigadora, que tal función no se ha cumplido con la celeridad y eficiencia del servicio público, permitiendo la continuidad de las costumbres politiqueras de quienes detentan el poder.

Considera, además que los nombramientos provisionales y los encargos han sido mal utilizados. Así, los procesos de reestructuración, fusión y eliminación de las entidades públicas,

para cumplir con las exigencias de los organismos internacionales en asuntos financieros y políticos, han llevado a la vulneración del derecho al trabajo y la seguridad social.

Finalmente, alude a los varios intentos de la clase política para legitimar los equivocados procedimientos, actos que la Corte Constitucional, en cumplimiento de su función de guardiana de la Constitución Política, ha dejado sin efecto en varios pronunciamientos.

Para sustentar tal tesis, nos habla por ejemplo de la Sentencia C-588 de 2009, allí se reiteró la fuerza de la carrera administrativa como la única forma legal de acceder a los cargos públicos, en contraposición, a los intentos del Congreso de la República, a través de varios actos legislativos, de buscar el reconocimiento de ciertos derechos laborales a las personas que se encuentran en situación de encargo y nombramientos provisionales, reconocimientos que a su parecer, van en contravía del principio constitucional de la meritocracia.

## **CAPÍTULO II**

### **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

Para la realización del presente trabajo se analiza un caso concreto, este se estructura con el Acuerdo No. 524 del 13 de agosto de 2014, proferido por la Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC y la Resolución 1602 de 2014 emitida por el Departamento para la Prosperidad Social – DPS, “por el cual se convoca a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Convocatoria N° 320 de 2014 – DPS”, este específico concurso se toma como muestra y caso concreto en vigencia, el proceso y

desarrollo como tal del mismo es nuestro objeto de estudio, de su cronológico ocurrir, de sus resultados por etapas y las actuaciones que le han dado dinámica parte nuestro análisis en la búsqueda de posibles falencias y desajustes de orden constitucional y legal que puedan encontrarse en esta convocatoria, cuyo objetivo es la provisión de 994 empleos con característica de carrera administrativa para el DPS. Se desprende de lo anterior que, según la naturaleza de los objetivos planteados en cuanto al nivel de conocimiento deseado, esta es una investigación de tipo exploratorio y por la naturaleza de la información recolectada para dar respuesta a la problemática es una investigación cualitativa. Dentro de este marco metodológico el camino nos dirige hacia lo que se denomina el estudio de casos.

### **Estudio de casos**

“Desde hace varias décadas se viene trabajando con el método de los casos en la enseñanza de la administración y otras disciplinas, como el derecho. A través de un diálogo organizado sobre una situación real, el método utiliza la experiencia para la transmisión del conocimiento. Crespo (2000) sostiene que la discusión del caso es una mezcla de retórica, diálogo, inducción, intuición y razonamiento: la recreación, en suma, de la metodología de la ciencia práctica. Explica este autor que “la racionalidad de las tareas administrativas es una racionalidad práctica que utiliza instrumentos técnicos y estima con prudencia su validez y factibilidad, teniendo en mente las circunstancias culturales e históricas concretas y, sobre todo, la personalidad de quienes componen la firma. De allí que el método del caso aparezca como un procedimiento extremadamente apropiado para su enseñanza.” (Crespo, 2000). Además de los casos de enseñanza existen los casos de investigación. Se aplican en múltiples terrenos, como la sociología, la ciencia política, y, dentro de las disciplinas de la administración, en áreas como las operaciones, el marketing, la logística y los sistemas de información, donde es el método

cualitativo de investigación más utilizado. Los casos de investigación adoptan, en general, una perspectiva integradora. Un estudio de caso es, según la definición de Yin (1994, pág. 13), “una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. (...) Una investigación de estudio de caso trata exitosamente con una situación técnicamente distintiva en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales; y, como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de triangulación; y, también como resultado, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos.”<sup>9</sup>

Utilizando la versatilidad del estudio de casos es válido el análisis de las demandas interpuestas contra la convocatoria ante el Consejo de Estado, las diferentes acciones tuteladas y los derechos de petición incoados por empleados vinculados a la entidad de manera provisional, además de lo anterior, el estudio es formulativo, esto es, con aproximación a la posibilidad de coadyuvar en términos generales en la implementación de un sistema más confiable, justo, equitativo e incluyente para la asignación de empleos de carrera administrativa.

### **Técnica de recolección de datos**

Consecuente con lo anteriormente descrito, es necesario dotar a la investigación de un instrumento que permita recoger información detallada del proceso del concurso con el fin de que aporte en su análisis al objeto de estudio; dicho instrumento debe permitir obtener de primera mano y de los directamente involucrados los datos necesarios que evidencien la problemática expuesta, que se traduce en las dificultades, trabas u omisiones a la normatividad vigente que regula el asunto, situación que en últimas termina vulnerando derechos, tanto de

---

<sup>9</sup> YACUZZI, Enrique (Universidad del CEMA). El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación. Pág. 3. Buenos Aires, Argentina.

aspirantes como de empleados en provisionalidad, por ello se aplicará como herramienta metodológica, la encuesta.

### **La encuesta**

“Constituye el término medio entre la observación y la experimentación. En ella se pueden registrar situaciones que pueden ser observadas y en ausencia de poder recrear un experimento se cuestiona a la persona participante sobre ello. Por ello, se dice que la encuesta es un método descriptivo con el que se pueden detectar ideas, necesidades, preferencias, hábitos de uso, etc. La encuesta la define el Profesor García Fernando como “una investigación realizada sobre una muestra de sujetos representativa de un colectivo más amplio, utilizando procedimientos estandarizados de interrogación con el fin de obtener mediciones cuantitativas de una gran variedad de características objetivas y subjetivas de la población”. Aplicar una encuesta a una muestra representativa de la población es con el ánimo de obtener resultados que luego puedan ser trasladados al conjunto de la población. Entre las características fundamentales de una encuesta se destacan:

- 1.- La encuesta es una observación no directa de los hechos por medio de lo que manifiestan los interesados.
- 2.- Es un método preparado para la investigación.
- 3.- Permite una aplicación masiva que mediante un sistema de muestreo pueda extenderse a una nación entera.
- 4.- Hace posible que la investigación social llegue a los aspectos subjetivos de los miembros de la sociedad.”<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> TORRES, Mariela; PAZ, Karim; SALAZAR, Federico G. Métodos de recolección de datos para una investigación. Facultad de Ingeniería - Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Boletín Electrónico No. 03. Pág. 4.



La encuesta en este caso permitirá recolectar la información de la población directamente afectada, ya que se desarrolla en el DPS, entidad pública para la cual la CNSC ejecuta el acuerdo No. 524 de agosto de 2014 y por concurso abierto proveerá 994 cargos de carrera administrativa a esta entidad.

El desarrollo de la metodología de esta investigación, pretende hacer ver las dificultades de la convocatoria y la incertidumbre que genera no sólo para los miles de aspirantes, sino para los funcionarios de la entidad que están sujetos al concurso a pesar de estar vinculados laboralmente, algunos de ellos en forma provisional por largo tiempo, y otros en estadio pre-pensional. Por esto, se selecciona la encuesta para obtener información indirectamente pero confiablemente, referente al concurso como tal y frente a los reclamos y acciones interpuestos ante las autoridades competentes con argumentos jurídicos y procesales contra el proceso.

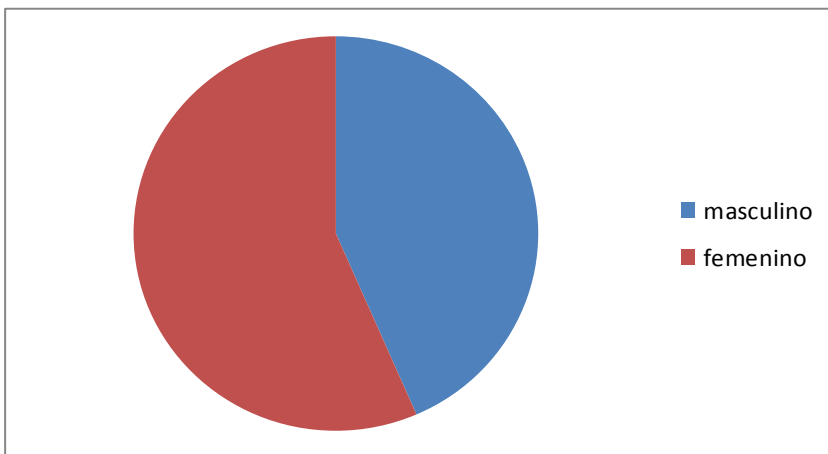
## CÁLCULO DEL TAMAÑO DE LA MUESTRA

ERROR	15,0%
TAMAÑO POBLACIÓN	994
NIVEL DE CONFIANZA	85%

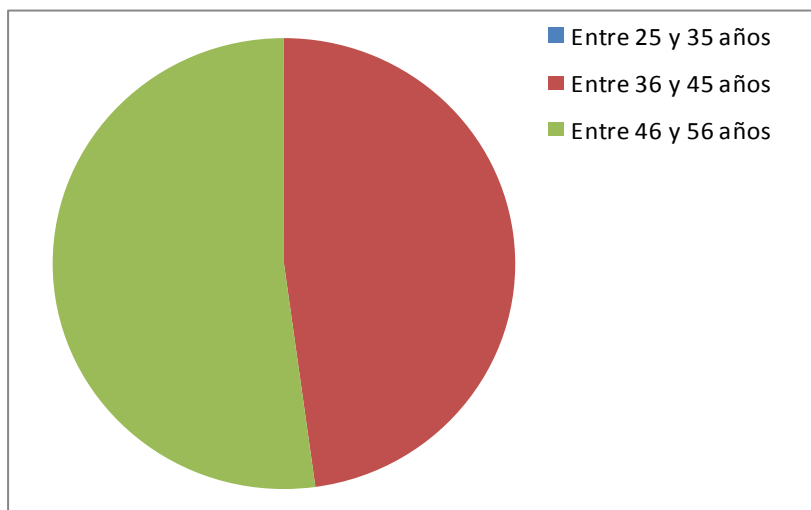
TAMAÑO DE LA MUESTRA = 23

$$\frac{N * (\alpha_c * 0,5)^2}{1 + (e^2 * (N - 1))}$$

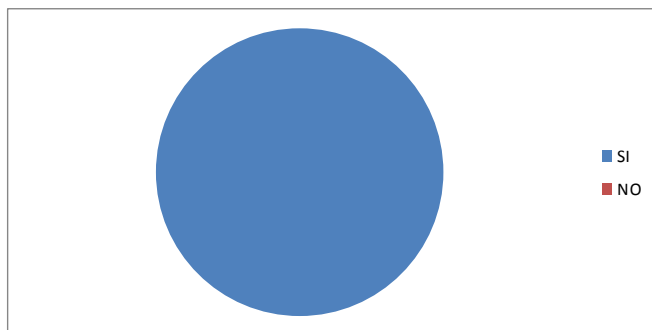
GENERO	masculino	10
	femenino	13



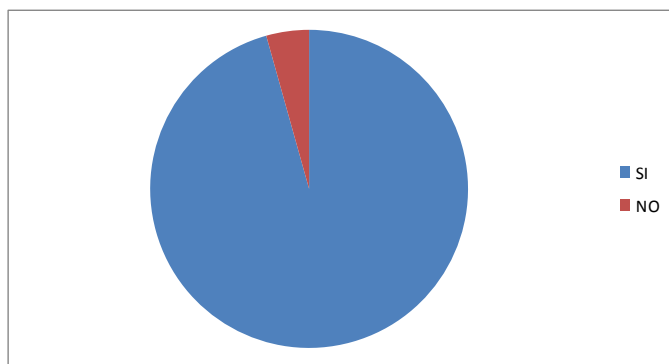
EDAD	Entre 25 y 35 años	0
	Entre 36 y 45 años	11
	Entre 46 y 56 años	12



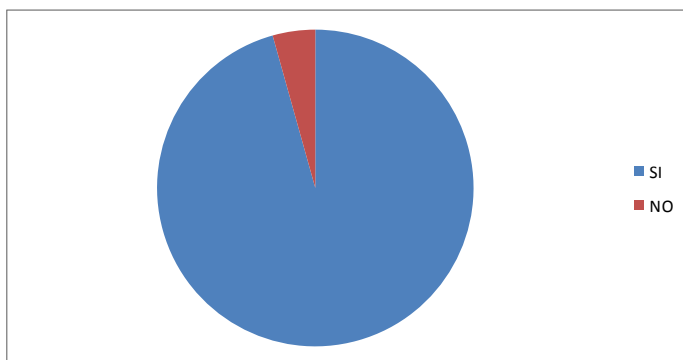
NUMERO	PREGUNTA	RESPUESTA	CANTIDAD
1	¿ Conoce usted la convocatoria N° 320 que abrio el CNSC para el DPS en cumplimiento del acuerdo N° 524 del 13 de agosto de 2014.? Si su respuesta es afirmativa describa el procedimiento que lleva el concurso.	SI	23
		NO	0



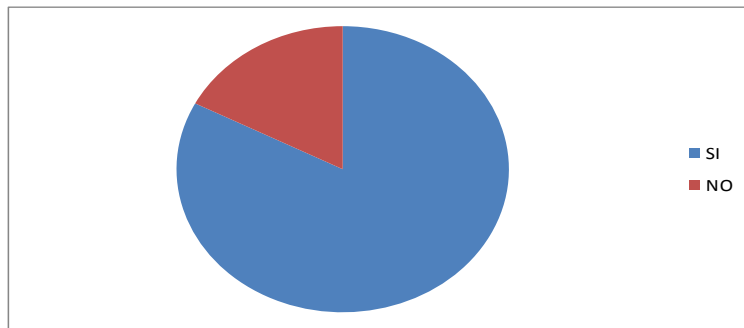
2	¿ Considera usted que la convocatoria N° 320 del CNSC presenta dificultades u omisiones en su desarrollo.? Si su respuesta es afirmativa enúncielas.	SI	22
		NO	1



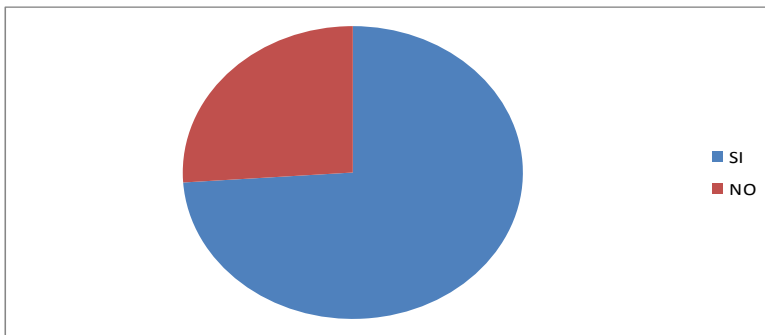
3	Con base en la anterior pregunta, ¿Cuál cree usted que es la dificultad que mas afecta el proceso?	SI	22
		NO	1



4	¿El Acuerdo 524 del DPS y la convocatoria N° 320 de 2014 de la CNSC, quebrantan la igualdad de protección y trato por parte de las autoridades pues someten a concurso, con pruebas diferentes para proveer cargos que en últimas tienen las mismas funciones? ¿Por qué?	SI	19
		NO	4



5	¿Qué repercusiones considera usted que tendría en la atención de programas como familias en acción o madres ahorradoras, con la vinculación de personal nuevo?.		
6	¿Considera usted, como funcionario provisional del DPS, que el concurso en mención lo afecta de alguna manera? Si contesta afirmativamente, ¿Cómo lo afecta?	SI	17
		NO	6



7	¿Qué piensa del procedimiento para dotar de cargos de carrera administrativa en Colombia?.		
8	¿Qué propuestas haría usted para mejorar el proceso por el cual se dotan empleos de carrera administrativa?		

A manera de comparación, diferenciación y complemento mostraremos ahora una manera versátil de encuesta, son los resultados sintéticos de un trabajo que se realizó con el objetivo de realizar un estudio sobre el clima laboral distrital y el clima organizacional de la institución en el que participó como sujeto de evaluación la Secretaría de Integración Social, cuyos resultados se mencionan a continuación.

Sobre el clima organizacional de la institución:

“Estudio realizado por Jorge Mc Douall Lombana, 2007.

Este Estudio, realizado en 2007, tuvo como objetivo general “Evaluar la percepción de los funcionarios y contratistas de la Secretaría Distrital de Integración Social con respecto al clima organizacional (Sic) de la institución. Para la recolección de la información se aplicó una encuesta de carácter anónimo tomando como base ocho (8) dimensiones y veintiún (21) dominios del clima organizacional (Sic), a saber:

<b>Dimensión</b>	<b>Dominio</b>	<b># de la pregunta</b>
Cargas de Trabajo	Volumen de la carga de trabajo	P2
	Equilibrio en la carga de trabajo	P3
Estilo de Trabajo	Niveles de urgencia	P10
	Nivel de trabajo en equipo	P8

	Desarrollo del trabajo programado	P6, P7
	Niveles de innovación y creatividad	P1
Comunicación Interna	Adecuación de la circulación de información	P9
	Eficiencia de la circulación de información	P9
Liderazgo	Estilos de dirección	P11
	Claridad en las relaciones de autoridad y dependencia	P12
Bienestar	Beneficios de los programas de bienestar	P14
	Grado de satisfacción con el trabajo	P21
	Percepción de justicia con el servidor público	P20
Aprestamientos	Calidad del suministro de insumos	P17
	Calidad de las áreas físicas y puestos de trabajo	P16
Procesos	Claridad de los procesos administrativos	P4
	Claridad de los procesos misionales	P5
Relaciones	Influencia en el trabajo de los problemas de los compañeros	P18
	Diferencias en el trato de funcionarios y contratistas	P15
	Grado de conflicto interpersonal	P22
	Calidad de la interacción entre las personas	P19

La Evaluación concluyó, en relación con el conflicto, que “el promedio ajustado de la calificación sobre el grado de conflicto interpersonal fue de 4,54 (IC-95%: 4,52 – 4,56) que expresado como porcentaje (4,54/10) corresponde al 45,4%. Este valor indica que existe en este aspecto un nivel MEDIO de desarrollo”.

Encuesta realizada por el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, 2009.

Como instrumento de medición se aplicó un cuestionario de cuarenta y cuatro (44) afirmaciones que hicieron referencia a tres componentes con sus respectivas dimensiones, frente a las cuales el empleado manifestó reconocer, de acuerdo con una escala diferencial de cinco (5 )

grados la existencia y el impacto de cada dimensión en el desempeño individual y organizacional, así:

<b>Componentes</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>No. de Items</b>
1.Individual: Satisfacción Motivación	1.1. Autonomía individual. 1.2. Orientación a la recompensa	12
2. Grupal: Liderazgo.	2.1. Consideración, entusiasmo y apoyo. 2.2. Grado de estructura y su influencia en el cargo.	9
3. Organizacional: Clima.	3.1. Orientación hacia el desarrollo y la promoción en el trabajo.	23
<b>Total:</b>		<b>44</b>

<b>Escala de valoración de la respuesta:</b>  (Muestra: 438 empleados)	1. Definitivamente sí.
	2. Probablemente sí.
	3. Indeciso.
	4. Probablemente no.
	5. Definitivamente no.

Los resultados, dados en porcentajes (%) de respuestas, señalan que:

1. En el componente individual:

a) El 75.8% dio como respuesta un definitivamente sí, indicativo de que existe satisfacción y motivación en los procesos evaluados dentro de este componente.

b) Solamente el 3.4% contestó que definitivamente no, existe satisfacción y motivación.

2. En el componente grupal:

a) El 67.1% dio como respuesta un definitivamente sí, indicativo de que existe apoyo y orientación de los jefes en cada uno de los procesos evaluados dentro de este componente.

b) Solamente el 1.7% contestó que definitivamente no existe liderazgo en la organización.

3. En el componente organizacional:

a) El 73.6% dio como respuesta un definitivamente sí, indicativo de que se evidencia sentido de pertenencia y conocimiento de normas y valores que impactan en el resultado de la Secretaría de Integración Social.

b) Solamente un 1.4% contestó que definitivamente no existen sentido de pertenencia de los funcionarios, ni normas ni políticas que encaminen hacia el sentido organizacional.

### **III. MARCO INSTITUCIONAL.**

Para el estudio de Clima Laboral 2010 de la Secretaría de Integración Social se tuvo en cuenta, como elementos contextuales, el sistema regulatorio y características específicas, los siguientes: La Política de Gestión del Talento Humano 2007-2010. Los planes, programas, proyectos y retos estratégicos. El Sistema Integrado de Gestión. La estructura organizacional de la Secretaría.”<sup>11</sup>

## **CAPÍTULO III**

### **RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **ANÁLISIS DE RESULTADOS**

##### **Datos generales de los encuestados**

Dentro del tamaño de la muestra, conformada por 23 personas en su gran mayoría empleados provisionales del DPS, hay 10 hombres y 13 mujeres, personas a las cuales, independientemente de su género, se les formularon las mismas preguntas.

---

<sup>11</sup> ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C. SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACION SOCIAL, ESTUDIO DEL CLIMA LABORAL Bogotá, D. C., Octubre de 2010.



Dentro de las 23 personas encuestadas, 10 son de nivel técnico y las restantes son del nivel profesional, algunas de ellas con diplomados y especializaciones.

Otro aspecto tomado en cuenta en este análisis es el relacionado con la edad, es pertinente, por lo tanto, tener en cuenta que de las mencionadas 23 personas, 11 de ellas están dentro del rango de edades que oscila entre los 36 y los 45 años de edad y 12 de ellas tienen edades entre los 46 y 56 años de edad.

Finalmente, es importante establecer que el promedio de permanencia en la entidad de estas 23 personas, objeto de la encuesta es de 7 años.

Análisis generalizado de las respuestas obtenidas

### **Pregunta No. 1.**

¿Conoce usted la Convocatoria No. 320 para la provisión de 994 empleos que abrió el CNSC para el DPS en cumplimiento del acuerdo No. 524 del 13 de agosto de 2014? Si su respuesta es afirmativa describa brevemente el procedimiento que lleva el concurso.

A este interrogante la totalidad de la muestra respondió afirmativamente, esto es, sí la conocen, y es obvio, pues la totalidad de las personas encuestadas deben conocer del proceso de concurso que se está realizando actualmente para provisión de cargos dentro de la entidad, ya que ellas deben obligatoriamente estar inscritas dentro del mismo para definir si se quedan desempeñando el cargo, pero ya como empleados de carrera, o si, en su defecto, deben salir del DPS. Respecto de la descripción del proceso, la mayoría mencionó que conocía de la convocatoria pública, de la compra de pines, del cargue de documentos, de la citación al examen, de lo que se infiere que los encuestados conocen perfectamente cuál ha sido el proceso, pues han pasado por cada uno de sus estadios, hasta donde va de recorrido el concurso.

### **Pregunta No. 2**

¿Considera usted que la Convocatoria 320 del CNSC presenta dificultades, omisiones o violaciones de algún tipo? Si su respuesta es afirmativa enúncielas.

A esta pregunta solamente 1 persona contestó que el concurso no presentaba ninguna dificultad en su desarrollo, esto representa un 4,54% de las personas encuestadas, de lo que se desprende que un 95,46% de los encuestados consideran que sí han habido falencias durante el proceso del concurso para la provisión de cargos en la entidad, y piensan, además, que las dificultades tiene que ver mucho con el autoritarismo del concurso, con los cargos de las personas prepensionadas, con los vicios de constitucionalidad, los tiempos del desarrollo del concurso (consideran que ha sido conscientemente acelerado), asuntos relacionados con la experiencia docente y con la experiencia profesional relacionada, cambio de funciones de algunos manuales, el desconocimiento de algunas profesiones, pero la respuesta más concurrente fue la de la violación al principio de publicidad, pues, la mayoría considera que no hubo publicación en el Diario Oficial lo que hace que el concurso se vicie de nulidad.

### **Pregunta No. 3**

¿Cuál cree usted que es la dificultad que más afecta el proceso?

Lo primero que se infiere de las respuestas, es que la gran mayoría de los encuestados consideran que sí hay algún tipo de afectación en el desarrollo del concurso, pues un 96% de ellos consideran las dificultades como reales y solamente un 4% considera que no hay dificultades en este concurso.

Algunas de las personas encuestadas se refieren a problemas de inconstitucionalidad y de quebrantamiento legal.

Algunos otros a los problemas que pueden surgir ulteriormente por la cantidad de demandas que se ven venir después de la publicación de los listados de las personas consideradas elegibles para los diferentes cargos ofertados.

Otra de las dificultades que se mencionó fue la relacionada con que algunas de las carreras exigidas para algunos cargos no corresponden, precisamente, al cargo ofertado o a las funciones del mismo.

Otro punto mencionado fue la total impertinencia de las preguntas hechas en el examen escrito, pues no conservan ningún tipo de relación con la entidad a la que se aspira, en este caso el DPS.

Sin duda, otra problemática observada es lo relativo a la experiencia profesional relacionada, pues se considera que afectó, en el sentido de limitar la presentación de personal más diverso profesionalmente.

Particularmente, un aspirante señaló que no se utilizaron ejes temáticos de acuerdo a las funciones del cargo, por ejemplo, se hicieron preguntas de unidades territoriales, cuando la gestión de la entidad es del nivel central.

Una de las problemáticas más reconocidas durante el proceso, según los encuestados, ha sido la violación del principio de publicidad por la falla en la divulgación de las acciones realizadas por las dos entidades encargadas de efectuar el concurso, se considera que no acataron los términos que impone la ley para este tipo de concursos, de allí que, en opinión de algunos de los encuestados, el concurso ha sido un tanto acelerado o forzado, sienten ellos un oscuro interés por sacar rápidamente al personal que actualmente labora como funcionario provisional.

Finalmente, algún porcentaje de los encuestados piensa que existirá una problemática después de los nombramientos, porque consideran que vendrá gran cantidad de demandas en la búsqueda de proteger a personas con mucha experiencia en el cargo y que están en periodo prepensional, lo que comporta una especie de estabilidad intermedia con posibilidad de ser defensible ante las jurisdicciones correspondientes.

#### **Pregunta No. 4**

¿El Acuerdo 524 del DPS y la Convocatoria N° 320 de 2014 de la CNSC, quebrantan la igualdad de protección y trato por parte de las autoridades, pues someten a concurso, con pruebas diferentes, la provisión de cargos que en últimas tienen las mismas funciones? ¿Por qué?

La anterior pregunta fue contestada por un 83% de los encuestados como que sí se vulneró la igualdad de protección y de trato al someter, con pruebas diferentes, la provisión de cargos que tiene las mismas características funcionales.

Se desprende de lo anterior que un 17% no considera que hubo vulneración de igualdad de protección y trato por parte de los convocantes al concurso.

Algunos de los encuestados consideran que fue una forma de limitar el acceso del personal que hoy está ocupando el cargo, pues, las pruebas debieron ser iguales para cargos iguales, cosa que no sucedió, pues se utilizaron pruebas diferentes para cargos, que en últimas tienen las mismas funciones.

Algunos otros piensan que se modificaron los manuales para favorecer a personas diferentes a las que actualmente desempeñan el cargo, lo que se considera un trato inequitativo y discriminatorio que rompe la equidad al no existir la misma oportunidad de postulación y elección.

Otros, según su propia experiencia, manifestaron que hablando con otros postulantes del concurso, pero para diferentes cargos y grados, encontraron que había preguntas similares, siendo esto dudoso e incomprensible.

Otro aspecto tomado en cuenta por las personas encuestadas es que las preguntas del examen fueron mal diseñadas y que aparentemente existió desconocimiento por parte de los que elaboraron las preguntas del mismo. Manifestaron que las pruebas deberían haber sido diseñadas según el cargo al que se presentaron.

### **Pregunta No. 5**

¿Qué repercusiones considera usted que tendría la atención de programas como Familias en Acción o Madres Ahorradoras, con la vinculación de personal nuevo?

De esta pregunta, no se hizo una cuantificación gráfica, pues la gran mayoría de las personas de la muestra consideró que habría algún tipo de repercusión negativa a los programas mencionados. Dentro de tales repercusiones se mencionó, por ejemplo, que habría en general un desmejoramiento de los servicios ofrecidos, pues a las personas nuevas e inexpertas les va tocar acoplarse rápidamente a las funciones y que ese proceso no es tan fácil ni rápido como se pretende. Para un buen desempeño del nuevo personal es pertinente una óptima capacitación lo que conlleva cierto tiempo. Tal desmejoramiento podría materializarse en el entorpecimiento de los procesos y por ende del servicio. El desconocimiento de la ejecución de los programas

provocará retrasos y desajustes en la gestión lo que conllevará un incumplimiento de las metas sociales presupuestadas.

Algunas personas encuestadas, siendo un poco más alarmistas, mencionaron que podría presentarse un retroceso y un caos dentro de cada programa debido a la inexperiencia del nuevo personal en el manejo de estos programas tan puntuales.

Algunas otras personas consideran que no se van a presentar problemas, pues los programas no dependen de personas en particular que los desarrollen.

Finalmente, es importante mencionar que algunas personas de las encuestadas piensan que si bien se van a presentar problemas en el desarrollo habitual de los programas mencionados, tales programas igualmente tienen que seguir aún todas las contingencias referenciadas.

#### **Pregunta No. 6**

¿Considera usted, como funcionario provisional del DPS, que el concurso en mención lo afecta de alguna manera? Si contesta afirmativamente, ¿Cómo lo afecta?

Al anterior cuestionamiento, un 74% de las personas encuestadas respondieron afirmativamente y un 26% respondió que el concurso no los afectaba de ninguna manera.

Algunas personas encuestadas, de las que respondieron negativamente, consideran que el concurso no las afecta directamente, pero que esto acentuará el problema del desempleo que afecta al país.

La más importante conclusión en relación con esta pregunta es la tajante respuesta de los que consideraron que el concurso sí los afecta en el sentido de que si no quedan dentro de la lista de elegibles, muy seguramente, van a salir de la entidad y van a engrosar la lista de los desempleados del país, por ello, sienten actualmente una cierta desazón y desmotivación, una cierta preocupación y estrés al tener que salir forzosamente de la entidad después de haber dado gran parte de su vida, representada en el compromiso y esfuerzo por hacer de esta una de las mejores entidades del país.

### **Pregunta No. 7**

¿Qué piensa del procedimiento para proveer cargos de Carrera Administrativa en Colombia?

De esta respuesta no hay graficación cuantitativa ya que es una pregunta abierta.

A este respecto, si no es la totalidad, hay un altísimo porcentaje de los encuestados quienes consideran que en principio el procedimiento es bueno, la intención del legislativo al crear la norma fue instaurar un sistema que girara entorno del principio de meritocracia puro y simple, esto es, sin ningún tipo de miramiento económico, político, social, cultural, sexual, etc.

Sin embargo, este sistema ha ido perdiendo, a través de su historia institucional su intención original, gran parte de los encuestados son escépticos en este tipo de procedimientos, consideran que algunas de las más importantes causas para su poca credibilidad en esta técnica de selección de personal son la politiquería y los intereses personales que están detrás de casi todas las convocatorias, pues es sabido que las entidades del Estado son fortines políticos manejados al arbitrio de los nominadores de turno y el DPS no escapa a esta cruda realidad.

En términos generales, la gran mayoría de los encuestados se refieren a que en algunas ocasiones los concursos son injustos, poco técnicos, mal diseñados y cargados de amiguismo y nepotismo.

De otro lado, algunos de los encuestados señalaron que para que este tipo de concursos fueran un poco más justos y en igualdad de condiciones, se debiera hacer primero un concurso cerrado, esto es, dentro de la misma entidad, de allí se escogerían los mejores que deberían ser nombrados en propiedad, luego de ello sí se debería convocar a concurso abierto.

Finalmente, algunos otros consideraron que es muy difícil acceder a un cargo de Carrera Administrativa en Colombia, pues existen muchas barreras invisibles que no permiten un concurso limpio, desarrollado en franca lid y verdaderamente regido por el principio meritocrático.

### **Pregunta No. 8**



¿Qué propuestas haría usted para mejorar los procesos con los cuales se dotan empleos de Carrera Administrativa?

De esta respuesta no hay graficación cuantitativa ya que es una pregunta abierta.

Sobre este punto, algunas respuestas son reiterativas en relación con que se debería realizar primero un examen interno que evaluaría el desempeño de los funcionarios en provisionalidad del DPS, según sus resultados, las personas más calificadas deberían quedar nombradas en propiedad y las que no, podrían presentarse a los concursos abiertos ofertados por el CNSC y la entidad nominadora. Además de ello, se propone que el concurso interno sea vigilado y controlado por alguna entidad externa al DPS que brinde garantías de transparencia durante todo el proceso del mismo.

Otro aspecto de relevancia señalado por los encuestados fue la necesidad de que las pruebas realizadas sean más afines a cada uno de los cargos ofertados, debería existir una evaluación más técnica, objetiva y específica atinente puntualmente al cargo a proveer, se deberían medir, por lo tanto, las capacidades y habilidades específicas de los postulantes para el óptimo desarrollo del cargo y no tanto pruebas de conocimiento general, pues las consideran poco objetivas y no miden realmente si la persona tiene las habilidades y capacidades para el manejo del cargo.

Por último, algunos de los encuestados se refirieron a un aspecto, a nuestro parecer, de gran importancia, y se refiere este a que se deberían proteger los derechos de ciertas personas que han ocupado los cargos en provisionalidad por mucho tiempo, obviamente, con gran experiencia, con alto rendimiento y sin ningún tipo de mancha en sus hojas de vida, inclusive, algunos de los encuestados, hablaron de protección y estabilidad para personas que llevan más de diez años en el cargo y que sean reconocidos como individuos de gran valía institucional y personal.

## **RECOMENDACIONES FINALES**

Acogemos plenamente el procedimiento propuesto por la Doctora Ortega Suescún, Dina Lisbeth en sus APORTES JURÍDICOS PARA UNA RENOVACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA cuando señala que “Creemos que el Constituyente en el año de 1991 debió haber consagrado un régimen de transición que hubiera mantenido para el personal vinculado la figura de la inscripción extraordinaria de manera transitoria, esto es para aquellas personas que durante algún tiempo (la normatividad derogada hablaba de 5 años) hubieran laborado en un cargo de carrera, así no hubieran concursado, es decir para los provisionales que demuestren que han cumplido cabalmente sus obligaciones. De esta manera no se presentarían situaciones a todas luces injustas de personas que tienen un amplio conocimiento de los aspectos relacionados con el cargo, lo desempeñan ejemplarmente, y por no superar las pruebas (muchas veces mal elaboradas) quedan por fuera de la entidad. Los intentos que se han realizado para lograr la inscripción masiva en carrera han tenido muchos obstáculos y creemos que se seguirán presentando por la razón anotada. Para algunos es evidente que no se está

compitiendo en igualdad de condiciones y de ahí que se presenten un sinnúmero de acciones legales tratando de impedir que concluya satisfactoriamente.” Consideramos al respecto que el régimen de transición propuesto por la Dra. Ortega Suescún debe ser extensivo a todos los empleados en provisionalidad en todos los órdenes del país que cumplen rigurosamente con ciertos requisitos (los que deben ser analizados, valorados y reglamentados), ello como parte de la búsqueda de integrar mejores procesos selectivos que conlleven un más alto grado de justicia y equidad. Tales procesos selectivos deben ser más incluyentes, debe ser ampliado el llamado “retén social” promulgado en la Ley 790 del 2002.

“Dicha normativa, en su artículo 12, estableció un beneficio que cobijaba a las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva y aquellos servidores públicos que dentro de los tres (3) años siguientes contados a partir de la vigencia de la ley (27 de diciembre de 2002), cumplieran con la totalidad de los requisitos para disfrutar de la pensión de vejez o jubilación, toda vez que no podían ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública.

En este sentido, el artículo 12 de la Ley 790 de 2002 creó a favor de las personas próximas a pensionarse, un régimen de transición que pretendía evitar su desvinculación dada la proximidad de la adquisición del derecho, bajo el entendido de que las personas que en menos de tres (3) años adquirieran el derecho a pensionarse, configuraron una confianza legítima en que serían pensionadas a la luz del régimen al cual estaban vinculadas.

Posteriormente, se expidió la Ley 812 de 2003, “por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”, que en el último inciso del literal D del artículo 8 modifica la protección conferida por la Ley 790 de 2002, disponiendo expresamente

que los beneficios otorgados por dicha ley se aplicarían hasta el treinta y uno (31) de enero de dos mil cuatro (2004), exceptuando a las personas próximas a pensionarse, cuya garantía debía respetarse hasta el reconocimiento de la pensión de jubilación o de vejez.

Mediante la sentencia C-991 del doce (12) de octubre de dos mil cuatro (2004), esta Corporación declaró la inexecutable del límite temporal establecido en la Ley 812 de 2003 por considerar, en primer lugar, que constituía un retroceso respecto de lo estipulado por la Ley 790 de 2002, y, en segundo lugar, por ser violatorio del principio de igualdad, pues mientras que para la protección de las personas próximas a pensionarse no se había fijado ninguna restricción temporal, para las madres y los padres de familia sin alternativa económica y las personas en situación de discapacidad, dicho beneficio se aplicaría hasta el treinta y uno (31) de enero de dos mil cuatro (2004). En este fallo la Corte recogió la posición fijada en la sentencia T-792 del veintitrés (23) de agosto dos mil cuatro (2004), mediante la cual se inaplicó la norma legal por violación del principio de igualdad constitucional y, sobre esa base, retiró del ordenamiento jurídico la expresión “aplicarán hasta el 31 de enero de 2004”, con lo cual eliminó el límite temporal que perjudicaba a las madres y los padres cabeza de familia sin alternativa económica y las personas con limitación física, mental, visual o auditiva.

A partir de la fecha, la Corte consideró que el retén social no tenía límite temporal alguno, o mejor, que la especial protección prevista en el artículo 12 de la Ley 790 de 2002 se entendía vigente durante todo el programa de renovación institucional, es decir, se prolongaba hasta la liquidación definitiva de la entidad o la culminación jurídica de la misma.

Ahora bien, frente a la situación de las personas a quienes les faltaba menos de tres (3) años para adquirir el derecho a la pensión y, específicamente en relación con la fecha en que debe empezar a contarse los tres (3) años señalados en la Ley 790 de 2002, se presentaron

diversas interpretaciones. No obstante, sobre este particular en la sentencia SU-897 de 2012, la Sala Plena definió el punto al señalar que “la Corte contará el período de tres años a partir del momento en que se determine la efectiva y real supresión del cargo, siendo este el momento determinante para la configuración o no de la garantía en cada caso concreto” <sup>12</sup>

De otro lado, tomaremos de la fuente principal esto es, de las personas encuestadas y directamente afectadas las demás recomendaciones tendientes a brindar opciones de mejoramiento en el proceso selectivo, tanto en el actual en el DPS, como en otras entidades con similares procesos.

Así, acogemos las propuestas que hacen referencia a que se debería realizar primero un examen interno que evaluaría el desempeño de los funcionarios en provisionalidad del DPS, según sus resultados, las personas más calificadas deberían quedar nombradas en propiedad y las que no, podrían presentarse a los concursos abiertos ofertados por el CNSC y la entidad nominadora. Además de ello, se propone que el concurso interno sea vigilado y controlado por alguna entidad externa al DPS que brinde garantías de transparencia durante todo el proceso del mismo.

Otro aspecto de relevancia señalado por los encuestados fue la necesidad de que las pruebas realizadas debería ser más afines a cada uno de los cargos ofertados, debería existir, por lo tanto, una evaluación más técnica, objetiva y específica atinente puntualmente al cargo a proveer, se deberían medir, la capacidades y habilidades específicas de los postulantes para el óptimo desarrollo del cargo y no tanto pruebas de conocimiento general, pues las consideran poco objetivas y no miden realmente si la persona tiene las habilidades y capacidades para el manejo del cargo.

---

<sup>12</sup> Sentencia T-326/14

Por último, las universidades que realizan propiamente los concursos, a través de los convenios con las entidades nominadoras, deberían ser escogidas teniendo en cuenta otro tipo de criterios, se propondría, por ejemplo, que deberían llenar también ciertos requisitos técnicos, de experiencia, de reconocimiento y de probidad.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Alcaldía mayor de Bogotá D.C., Secretaria Distrital de Integración Social, Estudio del clima laboral Bogotá, D. C., Octubre de 2010. Disponible en :

[http://intranetsdis.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/3.3\\_proc\\_adminis\\_gestion\\_talento\\_humano/SDIS%20%20Estudio%20Clima%20Laboral%20Informe%20Final%202010.pdf](http://intranetsdis.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/3.3_proc_adminis_gestion_talento_humano/SDIS%20%20Estudio%20Clima%20Laboral%20Informe%20Final%202010.pdf)

Constitución Política de Colombia

Gómez Adaime, Eduardo. Análisis del proceso de institucionalización de la carrera administrativa en Colombia durante el periodo comprendido entre 1991 a 2010. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Maestría en estudios políticos Bogotá, D.C. julio 01 de 2011.

Jiménez Benítez, William. Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

Ley 443 de 1998.

Ortega Suescún, Dina Lisbeth. Aportes jurídicos para una renovación de la carrera administrativa en Colombia. Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Bogotá, Colombia. 2012.

Ramírez Mora, Juan Manuel. La carrera administrativa en Colombia - análisis y perspectivas -. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Administración de Empresas y Contaduría Pública Maestría en Administración Bogotá, Colombia 2011.

Torres, Mariela; PAZ, Karim; SALAZAR, Federico G. Métodos de recolección de datos para una investigación. Facultad de Ingeniería - Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Boletín Electrónico No. 03. Pág. 4.

Sentencia T-326/14.

Yacuzzi, Enrique (Universidad del CEMA). El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación. Pág. 3. Buenos Aires, Argentina.